



## Égypte/Monde arabe

6 | 2003

D'une intifâda l'autre. La Palestine au quotidien

---

# D'une *intifâda* à l'autre. Les ONG palestiniennes entre Autorité palestinienne et autorités d'occupation

Caroline Abu-Sada

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ema/932>

DOI : 10.4000/ema.932

ISSN : 2090-7273

### Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

### Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2003

Pagination : 83-96

ISBN : 2-87027-993-0

ISSN : 1110-5097

### Référence électronique

Caroline Abu-Sada, « D'une *intifâda* à l'autre. Les ONG palestiniennes entre Autorité palestinienne et autorités d'occupation », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], Deuxième série, D'une intifâda l'autre. La Palestine au quotidien, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 05 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ema/932> ; DOI : 10.4000/ema.932

---

Ce document a été généré automatiquement le 5 mai 2019.

© Tous droits réservés

---

# D'une *intifâda* à l'autre. Les ONG palestiniennes entre Autorité palestinienne et autorités d'occupation

Caroline Abu-Sada

---

- 1 La deuxième *intifâda* a ceci de particulier que tous les débats paraissent se concentrer sur les rapports entre l'Autorité nationale palestinienne (ANP) et les autorités israéliennes. La communauté internationale se focalise sur les attentats suicide commis sur le territoire israélien et la réponse fortement militarisée qu'apportent les Israéliens à ces attentats. La grande absente du débat médiatique est la population palestinienne : les médias ne mettent en avant que des groupes politiques tels que le Hamâs, le Jihâd islamique, les Brigades al-Aqsâ ou le Fath. Qu'en est-il du secteur associatif actuellement en Palestine ? Il semble que les organisations non gouvernementales palestiniennes (ONGP) aient disparu de la scène politique palestinienne alors qu'elles préexistaient à cette entité préétatique que constitue l'ANP. Cette disparition est flagrante au regard des médias occidentaux, et ce, particulièrement depuis septembre 2000. Il reste à savoir ce qu'il en est sur le terrain, et quelle est la place disponible pour ces organisations prises entre deux états, l'ANP et l'occupation israélienne. Comment leur rôle a-t-il évolué depuis la fin de la première *intifâda*, avec la recomposition de la société palestinienne induite par la mise en place d'une Autorité qui tente de centraliser des activités réservées jusqu'alors au secteur associatif ? Le couvre-feu quasi permanent, depuis avril 2002, sur les Territoires occupés et l'impossibilité de circuler entre les villes palestiniennes limitent considérablement l'action des ONGP. Cela démontre que là où l'ANP a échoué à limiter la marge de manœuvre des organisations palestiniennes, les autorités israéliennes y parviennent avec succès. La situation actuelle rend très difficile tout travail de recherche. Ce texte est le résultat d'une enquête effectuée en Palestine aux mois de juin, juillet et août 2002.

Définitions

- 2 La définition des organisations non gouvernementales (ONG) globalement admise dans le monde scientifique occidental repose sur trois piliers : <sup>1</sup>) la notion de libre association de personnes afin de réaliser un but commun non lucratif ; 2) la constitution d'un espace autonome par rapport à la sphère politique ; 3) et enfin, l'inscription de ce but commun dans une dimension citoyenne (Ryfman, 2001). Cette vision des ONG implique évidemment leur création après la constitution d'un État, tandis que les ONG palestiniennes cherchent à préserver un espace politique et social qu'elles avaient constitué bien avant l'arrivée de l'ANP.
- 3 L'enjeu de la définition des ONGP, de leurs activités et de leur rapport à l'Autorité est crucial en Palestine, puisqu'il régit l'ensemble du débat opposant ces dernières à l'ANP. C'est pourquoi le PNGO<sup>1</sup> (Palestinian Non Governmental Organizations Network) définit les ONGP de cette manière : « Institutions non lucratives d'origine civile, travaillant dans des domaines de développement variés, tels que scientifique, éducatif, caritatif, religieux, etc., et opérant sans discrimination basée sur l'origine ethnique, la religion ou le sexe. » Généralement, les Palestiniens désignent comme ONG l'ensemble des institutions n'appartenant pas au secteur public, y compris les syndicats, les associations de bienfaisance, et toute association qui n'appartient pas *stricto sensu* aux institutions de l'ANP. Cette définition englobe énormément de structures, ce qui a pour effet de limiter, par là même, le champ d'action de l'Autorité palestinienne et de permettre de gonfler le nombre d'associations.
- 4 Dans un contexte autoritaire – celui dans lequel se trouvent les ONG palestiniennes – l'autonomie d'une organisation issue de la sphère civile, son rôle en tant que fournisseur de services et son soutien à l'application de la loi peuvent être interprétés par l'État comme une menace, surtout lorsqu'entrent en scène des questions de fonds à partager entre l'ANP et les ONGP (celles-ci drainant tous les fonds avant 1994). De plus, l'Autorité palestinienne, disposant de peu de ressources financières et d'une faible capacité administrative, cherche à tirer avantage du travail des ONGP, tout en essayant de les exclure de la sphère politique et en tentant de les empêcher de gagner du pouvoir dans les autres domaines. Comme l'explique Sarah Ben Nefissa : « À ce renouvellement général de la scène associative des pays arabes et du monde des ONG, font face des pouvoirs publics tiraillés entre leur “volonté” affichée de favoriser les expressions de la “société civile” et les “traditions” de leurs modes de fonctionnement, peu habitués à la délégation, la concertation ou la décentralisation. » (Ben Nefissa, 2000). Les observateurs évaluent le nombre d'ONG autochtones à 1000-1200, dont, aux dires du Haut-Commissariat à la coopération internationale (HCCI), seulement 300 seraient réellement actives. Toujours selon le HCCI, beaucoup seraient liées à l'Autorité palestinienne. L'ensemble des ONGP emploierait environ 30 000 Palestiniens.
- 5 Le concept de « société civile », très en vogue dans les recherches en sciences sociales depuis quelques années, est problématique dans le contexte palestinien. En Palestine, en effet, les associations reprennent certains discours occidentaux face à l'ANP, expliquant que les ONG ont la capacité de répandre les valeurs démocratiques et civiques et de consolider la société civile face à l'Autorité palestinienne. Considérant qu'il n'existe de société civile que dans son rapport à l'État, certains auteurs nient, d'ailleurs, l'existence d'une société civile palestinienne du fait de l'absence d'un État ; d'autres rejettent le concept en tant que concept occidental non applicable à la situation dans le monde arabe en général et en Palestine en particulier. Cela n'empêche pas les ONG palestiniennes d'exister et d'œuvrer pour une société civile face à l'ANP, structure potentiellement

préétatique (Tabar 2001, al-Qutub 1998, Hanafi 2000). Elles ont notamment contribué, et contribuent encore, à réguler et à organiser la vie sociale palestinienne en l'absence de toute autorité étatique ou pré-étatique.

- 6 Mustapha Barghûti (2000), homme de gauche opposé à Yâsir Arafât, attribue aux ONGP : « [un] rôle social multiple, [qui] consiste notamment à conceptualiser des modèles de développement modernes, des programmes d'accroissement des capacités humaines, et des activités destinées à promouvoir la démocratie, et à consolider la société civile ». Il insistait notamment, en 1999, sur les menaces qui pesaient sur l'avenir des ONGP : cooptation, centralisation de l'Autorité, marginalisation, distorsion des objectifs de recherche de fonds fiables et indifférence quant à l'occupation israélienne. *Intifâdat al-Aqsâ* et les rapports qu'entretiennent l'ANP et les ONGP semblent avoir confirmé cette prédiction.

Un tissu associatif préexistant à l'Autorité palestinienne

- 7 Les premières associations culturelles sont apparues en Palestine à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle sous l'Empire ottoman. Puis, de nombreuses associations se sont créées sous la houlette d'intellectuels arabes qui se mobilisaient contre l'immigration juive. Ces associations ont contribué au processus de formation des partis politiques (Milhem, 1998). C'est en 1945 que la Grande-Bretagne instaure l'état d'urgence et interdit toute vie associative. Le mouvement associatif en Cisjordanie et à Gaza s'affaiblit ensuite sous l'influence des administrations jordanienne et égyptienne. Le mouvement associatif dans ces deux pays servait de couverture à l'opposition politique de gauche et aux nationalistes arabes.
- 8 L'occupation israélienne de 1967 change alors la donne : la mobilisation politique face à cette occupation renforce le champ associatif, et de nombreuses ONG prodiguant des services culturels, éducatifs, sanitaires et sociaux voient le jour afin d'aider les populations à faire face à cette occupation. D'autres associations visant à faire le lien entre l'intérieur et l'extérieur, c'est-à-dire représenter les différents courants politiques palestiniens et établir un lien avec la diaspora palestinienne, voient également le jour, mais ces influences partisans perturbent profondément leur fonctionnement (Curmi, 2000 ; al-Qutub, 1998 ; Milhem, 1998).
- 9 Après 1982 et le transfert des dirigeants de l'OLP vers Tunis, ce sont la Cisjordanie et la bande de Gaza qui redeviennent le centre géographique de la lutte nationale de libération. Sarah Ben Nefissa écrit : « C'est dans les périodes de crise grave avec ébranlement des structures étatiques ou un grave déficit de légitimité que le phénomène associatif s'épanouit le plus. » (Ben Nefissa, 2000, p. 17). La nouvelle direction politique encourage la création de nombreuses associations issues de la base, organisations considérées comme des instances émanant de l'OLP. L'objectif imparti à ces structures est de faire davantage prendre conscience des liens qui existent entre la politique et le développement socio-économique dans un contexte d'occupation prolongée ; il est également de créer un réseau parallèle d'organisations, réseau visant à ne pas laisser ce champ aux mains des partis de gauche, notamment le Parti communiste.
- 10 La période précédant la première *intifâda* était caractérisée par la présence de l'Organisation de libération de la Palestine, non pas dans les Territoires, mais à Tunis. L'absence de pouvoir central territorialisé laisse une grande marge de manœuvre aux ONGP. Lors de la première *intifâda*, les ONGP constituent un tissu organisationnel bien structuré qui répond aux besoins des populations en eau, en éducation, en santé, etc. L'aide sociale est d'ailleurs l'un des facteurs essentiels de l'intégration du Hamâs, créé au début de la première *intifâda*, dans la bande de Gaza (Legrain, 1998 ; Bucaille, 1998). La

population est, en effet, très sensible à l'encadrement social, culturel et autre que fournit cette association. Cela peut expliquer une partie du surinvestissement de l'ANP dans la bande de Gaza, qui vise à contrecarrer l'influence du Hamâs.

- 11 Les ONG palestiniennes ont donc contribué très fortement à consolider un tissu social indépendant de toute autorité centralisée et ont aidé à le maintenir durant les années de la première *intifâda* (1987-1993). Le tissu associatif est donc préexistant à ces nouvelles structures qui présagent des institutions étatiques.

La difficile mise en place des rapports entre ANP et ONGP  
Un partage des rôles qui bénéficie tant à l'ANP qu'aux ONGP

- 12 Un changement fondamental apparaît dans cette période post-Oslo, il s'agit de la construction de l'État palestinien. Le rôle dévolu aux ONGP semble double. Elles sont tout à la fois des fournisseurs de services publics mais aussi des relais démocratiques. La création de l'ANP en 1993 marque un tournant historique pour les ONGP, puisque celles-ci, créées, pour une partie, pendant la première *intifâda*, l'ont été afin de répondre à des besoins précis de populations touchées par la guerre. Ces organisations ont favorisé le développement d'infrastructures sociales. Deux processus sont donc en cours durant cette période : d'une part, un État palestinien est en train de se construire, forgeant sa propre relation à la société palestinienne, et, d'autre part, la deuxième *intifâda* semble mettre en avant cette autorité au détriment de la population et de ces organisations civiles. Dans ce contexte, Yâsir Arafât exerce son pouvoir de manière autoritaire et personnalisée dans un système néopatrimonial.
- 13 Le monde des ONG après Oslo est assez hétéroclite, allant du PARC (Palestinian Agriculture Relief Committee), qui s'occupe des questions agricoles, aux associations qui s'intéressent aux droits de l'homme, en passant par celles qui développent des programmes de formation pour des populations défavorisées. Il y a donc eu, en 1993, une évolution à la fois quantitative, puisque beaucoup d'ONGP se sont créées par « opportunisme », pour bénéficier de la manne financière en provenance des pays européens, et qualitative, dans la mesure où étaient prises en compte les nouvelles conditions politiques issues des accords d'Oslo de 1993 et 1995.
- 14 Les ONGP se sont regroupées après Oslo autour de la notion de société civile, notion actuellement « mobilisatrice de ressources » auprès des bailleurs de fond internationaux. Sari Hanafi évalue à environ 300 millions de dollars les fonds octroyés aux ONGP entre 1995 et 1998, ce qui représente entre 10 et 20 % de l'aide totale des bailleurs de fonds aux Palestiniens. Les secteurs les plus subventionnés sont l'éducation et la santé (respectivement 57 et 50 millions de dollars, soit 23,3 % et 19,6 %).
- 15 Il existe, de surcroît, une disproportion géographique quant à l'allocation de ces ressources, puisqu'il apparaît que la Cisjordanie est nettement défavorisée par rapport à la bande de Gaza, et ce, en dépit du fait que le monde associatif s'est davantage développé en Cisjordanie sous la loi jordanienne qu'à Gaza sous la loi égyptienne. De plus, le phénomène des ONGP semble être un phénomène urbain, comme dans les autres pays arabes (Ben Nefissa, 2000), et cela peut être expliqué non seulement par la proximité géographique des sièges des ONGP et des bailleurs de fonds dans les zones de centre, mais aussi par des pratiques clientélistes. La répartition entre ONGP semble se faire de la manière suivante : il y a plus d'organisations de charité, *charitable societies*, à Gaza et plus d'ONG tournées vers le culturel ou le développement durable en Cisjordanie. Cela peut s'expliquer par l'existence d'un réseau dense de solidarité, en partie entretenu par des

organisations liées aux mouvements islamistes. Certains dirigeants d'ONGP, en Cisjordanie, expliquent cette différence par le fait que les habitants de la Cisjordanie sont plus éduqués que ceux de Gaza, ce qui expliquerait que le phénomène associatif s'est plus développé ici que là-bas. La religion n'est donc pas considérée comme facteur de clivage entre la Cisjordanie et Gaza, il s'agit plutôt d'une question de classes sociales. Une classe moyenne très éduquée présente dans les zones urbaines de Cisjordanie est ainsi à l'origine de ce développement considérable du phénomène associatif. Ce clivage est accentué par le fait que les ONGP de la Cisjordanie ont ressenti que l'installation immédiate de l'ANP à Gaza profitait beaucoup plus aux organisations gazaouites qu'aux autres, ce qui a provoqué une certaine rancœur. Cependant, certains admettent que la situation étant beaucoup plus difficile à Gaza qu'en Cisjordanie, l'inégalité dans la répartition des fonds est justifiée. Le mécanisme d'allocation des fonds a, de plus, favorisé une élite urbaine anglophone (la plupart des programmes de formation et d'éducation sont publiés dans cette langue), issue de l'enseignement privé (Hanafi et Tabar, à paraître).

- 16 En 1994, lorsque l'ANP est créée, elle tente de mettre en place une gestion centrale dans des domaines comme l'éducation, la santé ou l'agriculture. Il s'agit, d'une certaine manière, de prendre le dessus sur les ONGP qui ont la mainmise sur de tels secteurs. Mais ce partage des rôles arrange aussi l'ANP, dans la mesure où cela lui évite de payer nombres d'écoles, d'hôpitaux, de cliniques ou de centres de réhabilitation pour les handicapés. Un des responsables du secteur associatif estime, d'ailleurs, que cette prise de contrôle de sphères « traditionnellement étatiques » est justifiée, si elle n'implique ni une mise à l'écart des ONGP, ni leur mise sous tutelle. Le tissu associatif vise par ailleurs à affirmer contre l'occupation israélienne la souveraineté de l'État palestinien à venir, et à y être associé. De leur côté, les associations insistent, dès 1993, sur le fait que la préservation de la vie associative est la meilleure garantie pour une vie démocratique en Palestine. Elles estiment avoir un rôle à jouer dans l'édification d'un pouvoir national, et le font savoir. Les ONGP sont principalement dirigées par des acteurs issus de l'ancienne classe politique et n'appartenant pas directement à l'ANP, des personnes indépendantes politiquement parlant, issues de la gauche et des classes moyennes éduquées. De plus en plus d'intellectuels rejoignent également ces organisations. La scène associative est un espace institutionnel séparé de l'ANP aux yeux des indépendants et de ceux qui ne sont pas affiliés au mouvement dominant qu'est le Fath.
- 17 Dans le cas palestinien, la sphère politique ne semble pas en mesure de se passer des structures des ONG, dans la mesure où ces dernières ont établi un réseau d'infrastructures et de rapports à la population et aux communautés locales qui manque indéniablement à l'ANP, d'autant plus que nombre de ses membres étaient des « gens de Tunis » et d'ailleurs. Certains ministères ont passé des accords-cadres avec des ONGP travaillant dans leurs domaines de compétence. C'est le cas, par exemple, du ministère de l'Agriculture et, de manière moins officialisée, des ministères de la Santé et de l'Éducation. Ces ministères ont, en effet, besoin des ONGP qui couvrent des domaines délaissés comme la petite enfance, les soins de santé primaire et le handicap. De plus, celles-ci possèdent un certain savoir-faire que les fonctionnaires du ministère n'ont pas. Il ne faut pas oublier qu'elles sont des organisations très efficaces et que nombre d'entre elles surpassent les institutions de l'ANP en termes de budget, d'encadrement et d'expérience, surtout celles travaillant dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'agriculture. À partir des années quatre-vingt-dix, elles assurent plus de 60 % des soins de

santé primaires, presque 50 % des soins hospitaliers et la totalité des soins aux handicapés. Alors que les municipalités étaient paralysées, pendant la première *intifâda*, les ONGP ont pris en charge la gestion sociale et une partie de la gestion économique de la société palestinienne, tandis qu'actuellement la coopération entre municipalités et ONGP n'est que ponctuelle, même depuis le déclenchement la deuxième *intifâda*. Cependant, certaines ONGP, ne disposant pas de sources de financement extérieures, se sont, au moment de la création de l'ANP, placées sous sa tutelle et sont devenues des structures à part entière de l'ingénierie étatique palestinienne. Il faut aussi souligner le manque de coopération, de liens horizontaux au sein même du champ associatif, qui inhibe sérieusement toute possibilité d'action commune, ce qui laisse la place libre aux collectifs. En effet, certaines ONG palestiniennes se sont regroupées au sein de collectifs tels que le PNGO Network ou encore le GUPNGO (General Union of Palestinian Non-Governmental Organizations). Ces collectifs sont très médiatiques et monopolisent, en quelque sorte, tous les débats, colloques et rencontres autour des ONG palestiniennes. Ils ont, de plus, un accès tout à fait privilégié à l'ANP, dans le sens où ils se sont investis d'une mission de représentation de l'ensemble des associations face aux institutions de l'Autorité. Ils organisent aussi, en partenariat avec le ministère, des sessions de formations destinées aux dirigeants du secteur associatif.

La loi de 1998 et la mise sous tutelle des ONG palestiniennes

- 18 Ce processus normatif est très important, puisqu'il s'agit de déterminer le nouveau rôle des ONGP dans ce contexte d'installation d'un pouvoir central territorialisé. Il semblerait donc que le pouvoir central essaie de mettre sous tutelle ou, du moins, de contrôler les ONG, durant la période de construction de l'État.
- 19 Un débat s'engage à partir de 1995 autour de la loi sur les ONG. Le projet de loi initial proposé par l'Autorité palestinienne exigeait une autorisation préalable à la création des associations, comme c'est le cas dans de nombreux pays arabes. Cette loi visait aussi à unifier la législation palestinienne, sachant que les ONG étaient antérieurement soumises à des règles issues de législations différentes : égyptienne, jordanienne, israélienne, britannique et ottomane. La comparaison faite avec les autres pays arabes voisins n'a pas aidé à apaiser le climat de tension entre les deux acteurs, les législations étant beaucoup plus restrictives dans ces pays que ce qu'ont pu connaître les ONG palestiniennes depuis leur développement.
- 20 La loi des « associations charitables et organisations communautaires » a été adoptée le 21 décembre 1998 par le Conseil national législatif (CNL), après d'importants et longs débats dus au premier projet de régularisation juridique proposé par l'ANP en 1995, projet très inspiré de la législation égyptienne, sans aucune concertation avec les ONGP. Le collectif du PNGO a alors fait du lobbying auprès des ONG internationales, des bailleurs de fonds, des partis politiques palestiniens, des syndicats, des intellectuels, notamment à cause d'une campagne de diffamation lancée dans la presse contre le secteur associatif à la suite d'un rapport de la Banque mondiale sur leurs activités. Du point de vue des ONGP, l'ANP a essayé, après son installation en 1994, de centraliser le pouvoir entre ses mains, plus précisément entre les mains de Yâsir Arafât. L'ANP, quant à elle, voit d'un très mauvais œil le fait que les bailleurs de fonds internationaux, notamment l'Union européenne, réduisent les fonds qui lui sont alloués pour les redistribuer aux ONGP.
- 21 En 1998, lorsque le CNL adopte cette loi, elle est renvoyée devant Yâsir Arafât qui souhaite alors modifier le ministère de tutelle, passant du ministère de la Justice (solution préconisée par les associations et la plupart des députés palestiniens), au ministère de



l'Intérieur. Cette décision provoque alors une nouvelle vague de débats, les ONGP considérant qu'une telle tutelle reviendrait pour elles à être à la merci des services de sécurité. Malgré un vote défavorable du CNL, au début de l'année 1999, cette loi a été promulguée et publiée dans le Journal officiel palestinien le 29 février 2000. Bon nombre des membres du secteur associatif ne savent cependant pas que la promulgation a eu lieu et attendent les prochaines élections législatives de janvier 2003 pour rouvrir le débat sur cette loi.

- 22 Selon le site Internet du ministère des ONGP<sup>2</sup>, cette loi est la plus libérale jamais votée dans le monde arabe. Il explique, d'ailleurs, que les problèmes qui ont surgi lors du débat sur la loi sur les ONGP ne résultaient que d'une mauvaise compréhension de la part des différents acteurs et non d'une volonté de l'ANP de les contrôler. Notons également les nombreuses pressions internationales (gouvernements, bailleurs de fonds, ONG internationales) qu'a subies l'ANP en faveur d'une loi plus souple, considérant qu'il s'agissait là d'un enjeu essentiel quant à l'avenir de la Palestine et à la façon dont se structure la société palestinienne. Selon les principales intéressées, cette loi vise à contrôler et à interférer dans leur travail quotidien. Beaucoup d'ONGP se retrouvent sous une triple tutelle : tutelle du ministère de l'Intérieur, du ministère des ONGP, et de leur ministère de rattachement, tel que le ministère de l'Éducation pour les associations s'occupant de scolarisation. Ainsi, toutes les négociations au sujet des grèves de professeurs, survenues depuis l'installation de l'ANP à cause des salaires, se sont faites entre l'Union des professeurs et le ministère de l'Éducation.
- 23 La création d'un ministère des ONGP, en juin 1999, est donc perçue par certains comme un signe de bonne volonté de l'Autorité qui fait preuve de libéralisme à l'égard du secteur associatif et, par d'autres, comme une institution destinée, à la fois, à contrôler les fonds qui leur sont alloués et à harmoniser la réglementation juridique des organisations. Malgré les tensions entre les deux acteurs, la plupart des ONGP ont accepté de se faire enregistrer par le ministère. Ce dernier a d'ailleurs un rôle d'assistance des associations dans la procédure d'enregistrement auprès du ministère de l'Intérieur<sup>3</sup>. On reconnaît, cependant, une ligne de clivage entre les ONGP elles-mêmes.
- 24 Cela est à ajouter au fait que le secteur des ONGP est utilisé comme espace de recyclage massif des forces politiques d'opposition, ceux que Hanafi appelle les « forces politiques révolutionnaires traditionnelles ». Cependant, beaucoup d'auteurs, tels que Barghûti (2000) ou Sullivan (1995), insistent sur le fait que les différences entre ce secteur et l'ANP sont culturelles, dans la mesure où elles résultent de conflits entre générations et modes de socialisation.
- 25 Le profil des ONG palestiniennes a largement évolué depuis la première *intifâda*. En effet, elles se sont dépolitisées, et leurs orientations de base se sont modifiées, en partie à cause de leur fonction croissante de fournisseurs de services à la communauté, en partie à cause d'un plus grand accès au financement étranger, mais aussi à cause des conditions posées par les bailleurs de fonds et de la nécessaire création de structures complexes, financières et administratives, pour gérer ces nouvelles ressources. Elles se sont professionnalisées et sont passées d'un statut d'institutions permettant aux gens de gérer leur réalité (celle de l'occupation) par le biais d'actions collectives au statut de fournisseurs formels de services pour une masse indifférenciée. Et ce, même si certaines ONGP, notamment à Bethléem ou Gaza, s'occupent encore de distribuer du pain et des vivres aux familles les plus démunies. C'est le cas dans certains hôpitaux de Bethléem, gérés par des associations.



- 26 Selon plusieurs dirigeants d'ONGP, malgré tous ses efforts, l'ANP n'a pas su asseoir son autorité face aux organisations, et cela leur laisse donc une grande marge de manœuvre. Hasan Asfûr, ancien ministre palestinien des ONG, est pourtant assez consensuel. Il est issu du Parti communiste mais s'est rallié plus tard au Fath lors des élections de 1996 (Legrain, 1997). Il a fait partie un temps du bureau d'Abû Mâzin lors des négociations d'Oslo. Ainsi, la crainte d'une trop grande intervention de ce ministère, lors de sa création, dans les affaires des ONG a été vite tempérée par l'inaction qui lui a été imposée de fait. Tous les entretiens montrent que le ministère est vu comme un poids pour les ONGP et que nul ne voit son intérêt, dans la mesure où il n'existe de tel ministère nulle part.

La seconde *intifâda* : l'ANP nettement moins efficace que les autorités israéliennes à entraver le travail des ONGP

- 27 Le premier soulèvement était basé sur un mouvement de désobéissance civile et une participation massive de la population tandis que pour l'*intifâdat al Aqsâ*, le conflit est centré sur l'ANP. Les ONGP aidaient les populations en tant que fournisseurs de services et d'organiseurs de résistance à l'occupation, et ce, alors que les routes étaient bloquées et que l'économie était en pleine déroute pendant la première *intifâda*. Elles ont maintenant restreint leur champ d'action sous l'influence de pressions institutionnelles et conjoncturelles, pressions d'autant plus importantes avec l'arrivée de l'ANP et du processus de paix. De surcroît, les autorités israéliennes empêchent, par exemple, tout fonctionnement des ONGP à Jérusalem.

- 28 La deuxième *intifâda* a profondément bouleversé la donne entre Autorité palestinienne et ONGP. La priorité est donnée au conflit avec les autorités israéliennes. Comme l'indiquent Rema Hammami et Salim Tamari (2001), la population n'a aucun rôle actif, surtout à partir du milieu de l'année 2001. De plus, les seules structures qui pouvaient organiser la résistance civile étaient les ONGP, mais elles sont maintenant devenues des organisations professionnelles sans soutien populaire, et la réorientation de leurs programmes vers les questions de développement et de gouvernance les ont rendues incapables de gérer la population (Hammami et Tamari, 2001, p. 18). Plusieurs changements se sont opérés à cause de cette situation, changements à la fois politiques mais aussi matériels, et notamment quant aux conditions de travail des ONGP.

La suppression du ministère des ONG

- 29 La loi sur les ONGP a donc placé ces dernières sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ; le ministère des ONGP n'avait ainsi, depuis lors, que peu de compétences reconnues. C'est pourquoi personne ne s'est formalisé de sa disparition, lors du remaniement gouvernemental du 9 juin 2002, et de son remplacement par une « commission pour les ONGP », même si les fonctionnaires du ministère refusent catégoriquement cette nouvelle appellation. De plus, beaucoup voient ce nouveau gouvernement comme un gouvernement de transition vers les élections prévues pour janvier 2003. Et beaucoup attendent du prochain gouvernement une réforme de cette loi, conduite à la lumière des événements de la deuxième *intifâda*. Les dirigeants des ONG voient donc plutôt la disparition de ce ministère comme un gain d'autonomie, au moins durant les mois précédents les futures élections.
- 30 Cependant, leur marge de manœuvre est à considérer, depuis le début de la nouvelle *intifâda*, dans un contexte de blocus et de couvre-feu. Ce que l'ANP n'a pas réussi à faire, c'est-à-dire limiter la marge d'action des ONGP, les autorités israéliennes y arrivent

relativement facilement, et pour cause. La fermeture plus ou moins totale des Territoires palestiniens, l'impossibilité de circuler de Gaza en Cisjordanie et le couvre-feu imposé régulièrement aux différentes villes palestiniennes empêche toute réunion entre ONGP ou entre membres d'une même ONGP. De plus, les gens admettent que, pendant l'intifâda, il est absolument impossible de poursuivre une activité syndicale, dans la mesure où il est difficile de se dresser contre l'Autorité en période de guerre, ce qui pose de sérieux problèmes aux associations s'occupant des droits de l'homme<sup>31</sup>. Les ministères ne peuvent pas non plus fonctionner correctement ; la question du rapport, pendant l'intifâda, entre ces ministères et les ONG est complètement biaisée.

- 31 À titre d'exemple, le syndicat des professeurs n'a pu faire aucune réunion générale des dirigeants des différentes zones palestiniennes depuis le début de la deuxième intifâda. De plus, dans chacune des zones géographiques, il est impossible pour les dirigeants de l'Union de se déplacer dans les villages mitoyens des grandes villes. Cela ajouté au « devoir de réserve » face à l'ANP en temps de crise, implique que ce syndicat ne peut absolument pas fonctionner depuis deux ans.
- 32 La deuxième intifâda semble avoir provoqué une solidarité de fait entre ANP et ONGP, du moins dans les discours<sup>32</sup>. Certaines ONGP, principalement celles qui ont les moyens financiers de le faire, ont changé d'activités afin de se tourner vers les appels à la solidarité internationale ou afin de résister à l'occupation israélienne. C'est ainsi que le Palestinian Center for Rapprochement Between People, qui s'occupait auparavant de programmes de développement communautaire, de programmes de formations de jeunes, de dialogue intercommunautaire, a, depuis la deuxième intifâda, redirigé son activité vers la résistance non violente, l'appel à la solidarité internationale, mais aussi au lobbying en faveur du peuple palestinien. Les ONGP doivent ainsi faire face à de très grandes difficultés dans ce nouveau contexte. Elles ne peuvent pas faire de réunions avec l'ensemble des bureaux installés dans les différentes villes palestiniennes et ne peuvent pas accéder à leur terrain, beaucoup d'entre elles ayant, en effet, mis en place des programmes de développement dans les zones rurales inaccessibles à la suite du blocage des routes et du couvre-feu. De nombreux programmes de partenariats avec des ONG étrangères sont également mis en péril.

Un nouveau rôle pour ces associations ?

- 33 La recherche de soutiens financiers à l'étranger fait qu'une partie des associations semble prendre le relais des attentes des Occidentaux plutôt que de répondre aux besoins de la population palestinienne<sup>33</sup>. Elles deviennent alors une communauté en soi où les salaires sont plus élevés que dans d'autres secteurs, notamment à cause du fort taux de chômage découlant de la fermeture des Territoires. Elles perdent ainsi ce lien privilégié avec le terrain qui les avaient rendues si utiles et cruciales lors de la première intifâda. D'autant plus que, pour faire plaisir aux bailleurs de fonds, les ONGP cherchent à recruter des gens scolarisés dans les universités occidentales. La recherche de fonds mène donc à traiter de thèmes dont la population ne voit pas l'utilité. Ce dirigeant d'ONGP, interrogé à Beit-Sahour, explique que de nombreuses organisations se sont créées autour des *Gender Issues*, car il s'agit d'une des thématiques préférées des bailleurs de fonds. Or, en temps d'intifâda, la population palestinienne, qui cherche principalement à se nourrir et à se mouvoir, a du mal à en percevoir l'intérêt. Cependant, nombreux sont ceux qui admettent que cette recherche de financement est à double tranchant : d'une part, ce soutien financier extérieur permet aux ONGP plus d'indépendance envers l'ANP, d'autre part, leur programme n'est plus local, mais fixé par les bailleurs de fonds et par la communauté

internationale des ONG (Hanafi, Tabar, à paraître). La question de l'autonomie de décision que possèdent les ONGP par rapport aux bailleurs de fonds internationaux est, de ce point de vue, cruciale pour l'avenir de ce secteur.

- 34 Les discours des dirigeants d'ONGP à l'égard de l'Autorité présidée par Arafat sont assez mitigés. En effet, certains reconnaissent le bien-fondé de la volonté centralisatrice de l'ANP, tandis que d'autres considèrent cette même autorité comme incompétente, parce que trop jeune et parce que le savoir-faire dans ces domaines est aux mains des ONGP.
- 35 Si l'on considère que les rapports entre ONGP et Autorité palestinienne sont appelés à se normaliser dans un contexte de construction étatique, c'est cette construction étatique elle-même qui semble être plus problématique. En effet, l'intifâdat al-Aqsâ et le travail continu de sape opéré par les autorités israéliennes mettent en danger tout travail efficace des ONGP à l'égard de la population palestinienne.
- 36 Je tiens à remercier très chaleureusement Aude Signoles pour toute l'aide qu'elle a bien voulu m'apporter.

---

## BIBLIOGRAPHIE

BALAJ B. *et al.*, 1995, « Aide extérieure aux Palestiniens : ce qui n'a pas fonctionné », *Politique étrangère*, t. 60, n° 3. BARGHOUTI M., 2000, « Le défi des organisations non gouvernementales » dans *Actualités de l'État palestinien*, A Gresh et D Billion (dir.), Paris, Éd. Complexe.

BEN NEFISSA S., 2000, « ONG, gouvernance et développement dans le mode arabe », Document de discussion n° 46, *Gestion des Transformations Sociales*, MOST, Colloque au Caire.

BOTIVEAU B. (dir.), 1998, « La Palestine d'Oslo, les avatars d'une construction nationale », *Monde Arabe Maghreb -Machrek*, n° 161.

BUCAILLE L., 1998, *Gaza, la violence de la paix*, Paris, Presses de Sciences Po.

CURMI B., 2000, *Les ONG de femmes dans les territoires palestiniens et leur contribution au débat législatif*, Colloque du Caire.

HCCI, DOUCIN M., (dir.), 2000, *Guide de la liberté associative dans le monde : les législations des sociétés civiles de 138 pays*, Paris, La Documentation française.

HANAFI S., 2000, *Les ONG palestiniennes et les bailleurs de fonds. Quelques éléments sur la formation d'un agenda*, Colloque du Caire.

HANAFI S., L. TABAR, *Donors, International Organizations and Local NGO, The Emergence of the Palestinian Globalized Elite*, à paraître.

HAMMAMI R., S. TAMARI, 2001, « The Second Uprising: End or New Beginning? », *Journal of Palestine Studies*, 118, t. XXX, n° 2.

LEGRAIN J. F., 1998, « Autonomie palestinienne : la politique des néo-notables », *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n°s 81-82.

- 1997, *Les Palestines du quotidien : les élections de l'autonomie*, Beyrouth, Cahiers

du CERMOC.

NORTON A. R., 1995, *Civil Society in the Middle-East*, Leiden, E. J. Brill.

MILHEM F., 1998, « Le mouvement associatif en Palestine. Les ONG face à l'Autorité

palestinienne », *Maghreb-Machrek*, n° 161. AL-QUTUB I. Y., 1998, *Les ONG palestiniennes : un défi pour le développement économique et social*, dans *ONG et développement : société, économie, politique*,

J. P. Deler (dir.), Paris, Khartala. RYFMAN P., 2001, « Organisations internationales et ONG : partenaires, concurrentes ou adversaires ? », *Cahiers Français*, n° 302, La Documentation française.

SULLIVAN D., 1995, *NGO's and Freedom of Association in Egypt and Palestine : A Comparative Analysis*, Jérusalem, Passia.

TABAR L., 2001, *Changing State-Society Relations in the Era of "Good Governance": The Relationship between the Palestinian Non-Governmental Organizations and the Palestinian National Authority*, Colloque du Caire.

PNGO Network *The Charitable Associations And Community Organizations Law, Executive Regulation of the Charitable Associations and Community Organizations Draft Law*.

PNGO Network, 2000, *Annual Report*.

## NOTES

1. Collectif de soixante dix-huit associations, très actif, proche des communistes, qui s'est fait le représentant et la voix des revendications de l'ensemble des ONGP dans le débat créé autour du vote de la loi sur les associations. D'après Rema Hammami, ce mouvement d'ONGP correspondrait plus à une crise de la gauche qu'à un véritable développement de la structure associative.

2. [www.pngo.net](http://www.pngo.net)

3. Entretien réalisé le 18 juin 2002.

4. Entretien réalisé le 18 juin 2002. Cette expression « sphères traditionnellement étatiques » indique d'ailleurs que ce dirigeant semble prendre pour référence un modèle étatique occidental.

5. Entretien réalisé le 29 juin 2002 avec le maire de Bethléem, Hanna Nasser.

6. [www.mongoa.gov.ps](http://www.mongoa.gov.ps).

7. Entretien réalisé le 30 juillet 2002 avec Mustapha Barghûti.

8. Entretien avec un fonctionnaire du ministère, le 16 juillet 2002.

9. Entretien réalisé le 23 juin 2002.

10. Entretien réalisé le 17 juillet 2002 au siège du ministère des ONGP.

11. Entretien avec un membre dirigeant de l'Union des professeurs de Bethléem le 27 juin 2002.

12. Il est intéressant d'observer les changements de discours sur les sites Internet des ONGP, par exemple, à l'égard de l'ANP.

13. Entretien réalisé le 19 juin 2002.

---

## INDEX

**Mots-clés :** Palestine

## AUTEUR

CAROLINE ABU-SADA

Centre d'études et de recherches internationales